

諸外国の公営生命保険 民営化の潮流

わが国 簡易保険のあり方にてらして

保険研究部門 天野 佳子

1. はじめに

(1) 巨大なわが国の簡易保険

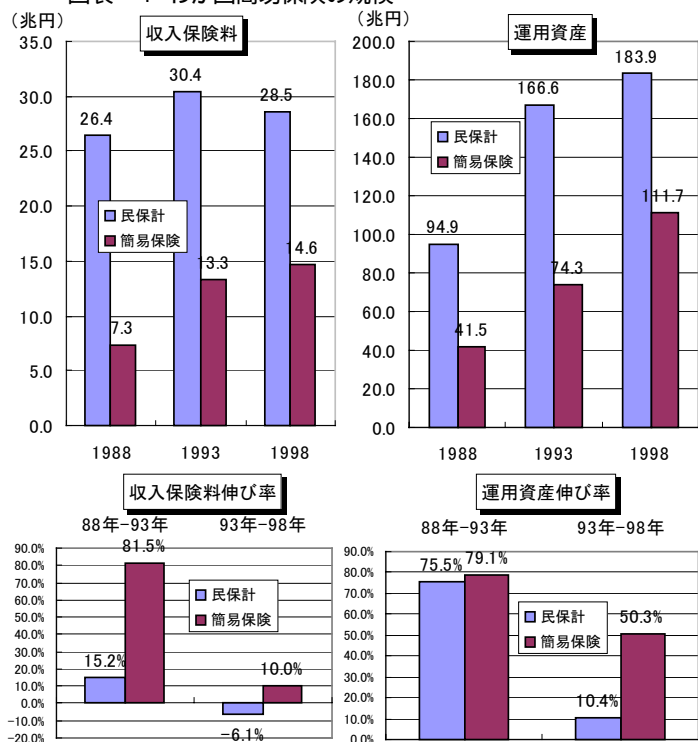
世界最大の生保事業者がわが国の国営生保「簡易保険」であることは案外知られていない。わが国最大の民間生保である日本生命の運用資産が40兆円程度であるのに対し、簡易保険は110兆円を超えている。この110兆円という数字は、民間生保業界全体の6割に相当する。

日産生命や東邦生命の破綻等もあり、民間生保の業績が低迷する中、簡易保険は順調に拡大を続けている。簡易保険の収入保険料は、この10年で2倍に増加しており、近年マイナス成長に転じた民間生保とは対照的な動きを示している。簡易生命保険法第3条は「国は、簡易生命保険契約に基づく保険金、年金等の支払を保証する」と規定しており、こうした国家による保証の存在が簡易保険の競争上の強みとなっている。

(2) 簡易保険の誕生と成長

1916年（大正5年）に誕生した簡易保険は、既に80年の歴史を有する。わが国最初の近代的生保会社である明治生命の創業が1881年であるから、簡易保険は120年にわたる生命保険の歴史の3分の2を民間保険会社とともに築いてきたといえる。簡易保険は社会保険制度が未発達であったわが国に、低廉・小口の保険を普及させ国民生活を安定させることを目的として導入された。当時、勃興期にあった民間生保は、富裕層を対象に（半）年払いの形態で事業拡大を図っていた。簡易保険は民間生保の対象からもれた一般庶民を対象に、「小口、月払い、医的診査なし」形態を国家独占する形でスタートした。この国家独占は、第2次世界大戦後の1946年に法改正が行われるまで継続された。

図表 - 1 わが国簡易保険の規模



(資料)インフラ統計号・生命保険ファクトブックよりニッセイ基礎研究所作成

以降、民間生保の主力が月払保険に傾斜し、一方で簡易保険の加入限度額が高められるにつれて、官民の提供商品が類似していった。それぞれが生保の普及に努めた結果、今やわが国の世界における生命保険料シェアは30%を超え、第1位である。世帯加入率も民間保険80.8%、簡易保険53.4%、JA共済17.0%、そして何らかの生保への加入率は93.0%と、世界に冠たる生保普及国となった。

2. 諸外国の公営保険の状況

日本に住む我々にとって、国が保険を提供する「簡易保険」の存在は極めてなじみ深いものである。諸外国では、公営保険（以下では国営、州営保険を総称して公営保険と呼ぶ）はどのような状況にあるのだろうか。

(1) 公営生保の地域別概観

諸外国の状況を見ると、生命保険の普及度と公営保険の状況に強い相関関係が見て取れる。

生命保険そのものが発展途上にあるアジア、アフリカには、公営生命保険が存在する国が多い。アジアでは、日本の簡易保険制度を模倣したものが主流となっており、郵政事業の一環として公営生命保険事業が行われている。これは他の地域に比べ特徴的である。アジア以上に生保の普及が遅れているアフリカでは、生保商品が公営保険により供給されるのが普通のようなのである。

ただし、同じく生保が発展途上にある南米では、ペルー、メキシコに公営保険がみられる程度で、公営保険が一般的というわけではない。

一方、生保事業が発達している地域には、公営保険が存在しない国が多い。また、存在する国でも、民営化が潮流となっている。

EU諸国の状況を見てみると、公営保険の民営化が逐次進行してきた結果、既に公営生保が存在しない国が主流となっている（図表-3）。EU諸国の中でも、比較的公営生保が未発達であるポルト

ガル、ギリシャでは公営保険が1割強のシェアを確保しているが、その規模は非常に小さい。オーストリアの公営生保の被保険者数はわずかに5,900名（96年）である。

図表-2 EU（欧州連合）各国の状況

国営生保	EU参加国
なし	スウェーデン、フィンランド、デンマーク、アイスランド、オランダ、スペイン、イタリア（96年民営化完了）、ベルギー（97年民営化完了）
あり	フランス、ドイツ、ポルトガル、ギリシャ、オーストリア

ルーマニアは不明

また、オセアニアでは、97年にオーストラリアにおける公営保険の民営化が完了し、公営生保は存在しなくなった。

(2) 先進諸国のトレンド - 民営化の進展 -

このように、先進諸国では公営生命保険の民営化が急速に進んでいる。民営化の理由は、一般的に財政難克服（赤字補填の削減、保有株の売却益獲得）と民間活力導入である。例えば、オーストラリアでは、州ベースの公営生保会社が5社存在したが、92年以降次々と民営化し、97年に全社民営化が終了した。国際通貨基金（IMF）は、98年末の調査報告書において、このようなオーストラリアの公営保険を含む一連の民営化を、外国との競争に備えた自国経済の開放、財政基盤の改善措置、として評価した。同報告書は、民営化による生産性の向上によりオーストラリアの潜在成長率が上昇（80年代末の2.5% - 3%が90年代には約3.5%に上昇）した、としている。

EU諸国でも市場統合の中、競争力の強化や政府の財政立て直しを目的に、公営企業の民営化が急務とされており、公営保険もその対象となっている。96年にイタリア、97年にベルギーが公営生保の民営化を完了させた。EU域内のいずれかの国により免許を与えられた保険会社は域内であれば自由に保険業務を行うことが出来る、とするEUの精神に沿った形である。

図表 - 3 1998年度 生命保険料収入上位10カ国における公営生命保険の状況

98年 順位	国名	98年総生保 収入保険料 (億\$)	公営生保有無 (98年機関数)	公営生保 収入保険料 / 国内 総生保保険料	その他
1	日本	3,611	(1)	31.6%	郵政事業
2	アメリカ	3,493	(1)	0.001%	州営基金 (ウィスコン)
3	イギリス	1,240	×		
4	フランス	740	(1)	23.7%	国営生保：98年一部株式公開 政府の国有 21 企業民営化プラン対象
5	ドイツ	584	(14)	10.3%	公法に基づく会社 (98年末 9社) と公営貯蓄銀行の子 会社 (株式会社) あり シェアは公営保険協会 (生損保加盟 40社) 公表の 加盟全社の生保収入合計により算出
6	韓国	357	(1)	7.6%	郵政事業
7	イタリア	298	×		
8	スウェーデン	240	×		
9	オランダ	215	×		
10	オーストラリア	214	×		

(資料) SWISS RE sigma、各社年次報告・ホームページ、BEST'S INSURANCE REPORTS、主要生命保険統計要覧、
生命保険統計年報、INSURANCE DAY より ニッセイ基礎研究所作成

(3) 生命保険料収入上位10カ国の状況

以下ではこうした民営化状況を詳しく見るため、
保険制度が広く普及している生命保険料収入上位
10カ国の公営保険の状況をご紹介します。

10カ国中、5カ国では公営生保が存在しない。
公営生保が存在する5カ国で、総生命保険料に公
営生保が占める割合を見ると、わが国の簡易保険
は30%を超え、首位に立っている。

日本
簡易保険が30%のシェアを占めており、群を抜
いている。)国家による保証がある)法人
税などの税金を払っていない)事業の監督は
民間生保が金融監督庁の監督下にあるのに対し、
郵政省により行われている、という特徴がある。

アメリカ
ウィスコンシン州の州営基金が唯一の公営生命
保険であるが、全米生命保険料に占めるシェア
は0.001%とほぼ存在しないに等しい。)同基
金は州当局による保証を受けていない。)民
間生保と異なり、連邦所得税の支払いが免除さ
れている。)監督は、民間生保会社と同様、
州保険監督当局の監督に服している (事業者と

監督側が同じ州当局であるという特異性はあ
る)

フランス

一社で24%のシェアを占める有力な国営生保 C
NPがある。同社は、92年に株式会社組織へ
の変更が行われて以来、)国家による保証は受
けていない。)法人税も支払っており、)
民間保険会社と同じ経済・財務省による保険監
督に服している。なお、CNPは現在、民営化
途上にある。93年の大規模民営化計画「21公営
企業民営化プラン」に組み込まれており、98年
10月には、株式の22.5%が市場公開された。完
全民営化を迎える日もそう遠くはない(後述)。

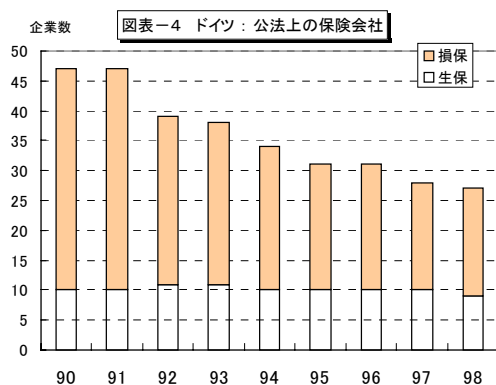
ドイツ

約1割のシェアを公営生保が占めている。ただ
し、フランスと異なり、個々の州を主な活動基
盤とする14の小規模な公営生保の合計である。
リスク管理のための共同プールを公営生保数社
で作るなどの動きが最近見られ始めたが、各社
の事業活動はバラバラである。地域の公営貯蓄
銀行が50%を超える株式を保有する合弁株式会
社の形態をとっている例も多く、地域金融の色

合いが濃い。

)州による保証については、保証をしないと法律に明記している例もあるが、法解釈によれば(根拠も金額も法的には明確に定められてはいないが)、公的生保会社の保有者である地方公共団体や州立銀行、貯蓄金庫に保証引受義務が存在するとする考え方もある¹⁾。)税金については民間と何ら変わらない。)民間生保会社と同じく連邦保険監督庁または州政府の監督に服している。

欧州統合をうけEU全域展開を開始した民間保険と対照的に、大規模化を志向せず地域に密着した運営を強みと強調しており、他国の公営保険と比べて、独特な存在となっている。



(資料)ドイツ保険監督局

韓国

わが国の簡易保険をモデルとする逓信保険がある。ただし、シェアは1割に満たない。また、世帯加入率も民間生保69%に対し、逓信保険は4%と小さい(97年、韓国生保協会調査結果)。わが国同様、民間保険とは別に逓信預金・保険法の下におかれている。国家による保証、監督、税金のあり方についてはわが国簡易保険と同様と思われる。

公営保険が存在しない国

その他の5カ国には公営保険が存在しない。なお、イタリアとオーストラリアでは、90年代に

なって公営保険が民営化された。

イタリアでは国営生命保険INAの民営化が行われた。同国では1912年に、民間生保会社が締結していた全ての保険契約に国家保証が付与され、これらの保険契約が新たに設立された生保事業会社であるINAに移転された。これをもって、生保事業は国家独占の体制となった。1920年代に政府の独占に対する国民の批判が高まったことを受け、民間生保会社が再び認められるようになったが、民間生保会社は引受けた保険契約の一定割合をINAへ再保険に出さなければならないという強制譲渡制度が設けられ、長らく公営保険の特権的な体制が続いていた。

90年のEU生保指令は、INAへの再保険義務撤廃に関する一ヶ条を設けて、このようなイタリアの体制への反発を示した。これをうけ、92年、数年後の民営化を目標としたINAの株式会社化と、強制譲渡制度、新規契約の国家保証の廃止が行われた。その後、INA株は3回に分けて民間に放出(94年47.3%、95年18.4%、96年31%)され、民営化が完了した。

3. 公営生命保険の運営状況

以下では、公営生命保険の運営形態としては純粋な形と思われる米国の事例と、民営化に向けて整備が進められているフランスの事例を詳しく見ることとしたい。

(1) 米国の公営生命保険

ウィスコンシン州生命保険基金は米国唯一の公営生命保険である。米国では、1900年代初頭に民間生保の腐敗が批判され、各種の法改正が行われた。同基金はこうした流れの中、公的な小口保険の普及を目指して1911年に設立された。州住民に可能な限り低コストで生命保険商品を提供することを目的とする。州の助成金は一切ない。基金に

は民間生保と同様の経営リスク管理が求められ、厳格な医的診査・引受手続が定められている。

同基金の活動には、各種の極めて特徴的な規制が課されている。同基金は広告、販売手数料の支払、エージェントによるマーケティングなど、諸々のマーケティング活動を禁じられている。そのため、同基金の新規契約は既存契約者の口コミのみで募集されている。また、3万人の契約者をわずかに4.5名のスタッフで維持している。同基金の意義はあくまでも「最低限の保障の提供」にあるから、「保険商品は可能な限り低料金としなければならない、故にコストも最低限に」との考え方が徹底されているのである。

取り扱い商品は、伝統的な終身保険、養老保険、定期保険のみで、わずかなセットプランの中から選ぶようになっている。商品提供先は0才から80才までの州住民に限られており、契約限度額は被保険者1人につき1万ドル（100万円程度、設立当初は1,000ドル）である。これに対し、民間生保の一般的な個人保険では、通常、保険契約額が25,000ドルからしか契約できないことになっている。小額の保険を管理することはコスト的に割に合わないためである。

このように非常に限定的な存在ではあるが、同基金は民間生保からの廃止要求に絶えずさらされている状況下にある。

（2）フランスCNP保険の民営化

CNPの元来の性質はわが国の簡易保険に非常に近いものであったが、株式会社化以降は民営化が着実に推進されている。

1）設立経緯

CNPは、19世紀半ばに商業ベースにのらない保険の受け皿として公営形態で設立された3つの機関、公営老齢退職金庫（1850年設立）、公営死亡保険金庫（1868年設立）、公営災害保険金庫（1868年設立）が統合されて生まれた機関（1959年成

立）である。目的は、生命保険、傷害保険等の実施である。もともとCNPは保険会社一般に適用される監督の適用を免れ、締結した保険契約については国家による保証が行われていた。しかしながら91年には、EU統合を視野に入れた民営化気運の高まりとともに、同年8月1日以降の契約に対する国家保証が廃止されることとなった。この時に組織的にも、政府系で国内最大の金融機関である預金供託金庫（CDC）の一部門から株式会社に組織変更された。

株式会社CNPの資本金の過半は、国家および法が規定する機関などによって直接・間接に所有されることとされ、残りは民間が保有することが出来るⁱⁱ。これをうけ98年に22.5%の株式が上場され、部分的民営化が実施された。また、93年に政府が打出した「21国有企業民営化」対象企業に挙げられており、現在は一層の増資、国有株式の民間放出による事業拡大を目指している。

2）商品内容

個人保険・団体保険・貯蓄退職年金保険、カピタリザシオンⁱⁱⁱ、信用保険、医療保険を扱う。郵便局（ラ・ポスト）が20%の株式を保有（非上場株17.5%・98年上場株22.5%のうち2.5%）を保有しているため、郵便局貯金通帳とセットした商品なども販売されている。

CNPは法律により、その契約の提示と締結に関し、行政機関を利用する権限を認められている。そのため、郵便局や政府系貯蓄銀行での販売をメインチャネルとしてこれまで拡大してきた。その点、競争上の公平性を損なっているとの批判にさらされており、わが国の簡易保険と類似している。しかし、この11月、CNPはイギリス最大手生保プルデンシャルとの提携を発表し、プルデンシャルのフランスにおける販売チャネルとなることを発表した。これにより、郵便局や政府系貯蓄銀行等の窓口で民間の商品が取扱われることになる。

これもCNPの民営化へ向けた前進と考えられる。

5 . 最後に

以上、諸外国の公営保険の状況を見てきた。生命保険が普及しておらず、まず生命保険制度を歩き渡らせることが優先される段階においては公営保険がその先駆けとなる。そして、民間保険が立ち上がり、滞りなく国民への保障提供ができるようになった段階で、その役割を終えた公営生保は、国家による保証措置が剥奪され、経営縮小ないし民営化する、というのが、世界的な常識であるようだ。

そのような目で見ると、わが国のように、世界一の生命保険普及度を誇る国で、国家保証と非課税の特典を享受する公営生保が存在すること、その公営生保が民間と比べても巨大で、しかもより一層の拡大を目指して民間生保に競争を挑んでいるという姿は、非常に奇異なものに映る。

ただ、歴史的には、簡易保険が事業領域としていた中低所得者層を対象とする月払い・無診査の「簡易」な生保市場に、民間生保が侵入したと見ることもできる。また、わが国の生保の普及に簡易保険が多大な貢献を行ったこと、簡易保険が国民からの支持を受けていることも事実である。

しかし、公営保険としての使命は既に明らかに成し遂げられており、この段階に至っても、国営の特典を享受しながら、国民への良質サービスをうたい文句に事業分野の拡大を目指すことは、競争条件の面で不公正であるし、市場を歪めるのみである。

保険分野でも国際的な競争が進み、わが国生保市場にも海外の有力企業の参入が相次ぐ今日、こうした問題指摘が海外からも提示されるようになってきた。

例えば、99年11月の駐日米国大使と外相の規制緩和に関する会談では、アメリカからこうした民

間と競合する簡易保険制度の縮小、廃止が要請された。アメリカ側は、日本が目標としている自由・公正な金融市場に反した存在であること、金融監督庁や公正取引委員会の監督下でないことを掲げ、簡易保険が保険分野における自由で公正な競争を阻害している、と表明した。

昨年後半、イタリアでは民営化された元公的生命的保険のINAを巡って買収合戦が行われた。9月に、イタリア1位生保のジェネラリが敵対的買収を仕掛けたのである。ちょうどINAは大手銀行サンパオロとの友好的な合併交渉に入ったばかりで、ジェネラリの行動に大きく反発したが、その後、交渉が難航し、結果的には経営陣と取締役会がジェネラリによる買収に応ずるよう株主に呼びかける展開になった。この買収は成功し、ジェネラリは保険料収入で欧州第3位（生保収入1位）の地位を手に入れた。この買収の背景には、欧州統合下の競争激化に「公営保険の民営化+民間保険との合併」による民間保険の強化で、国家をあげて立ち向かおうとするイタリアの姿がある。

世界ではマーケットの変化と競争の中で、公営生保、民間生保という区別なく、M&Aまでを絡めた事業展開が図られつつある。

わが国の行政改革の中では、簡易保険事業は郵政公社の事業として、国営形態が維持されることとなっている。しかし、今一度世界的な整合性の観点からの見直しを行う必要があるのではないかとと思われる。

ⁱ ディーター・ファニー著「保険経営学」

ⁱⁱ 民間が保有できるのは25%までとされていたが、92年の法改正により49%まで民間保有が可能となった。

ⁱⁱⁱ 生保会社で販売される個人向け金融商品。死亡保障はなく、無記名を選択できる長期債券。満期時の払戻金の抽選償還がある。